

Giovedì, 26 maggio (pomeriggio)

VILLAGGIO MARISPICA - POZZALLO

PRESIEDE:

Mario Egidio SCHINAIA

(c.s.)

SERGIO STOCCHETTI

(Ammiraglio Ispettore)

ORGANIZZAZIONE E GESTIONE OTTIMALI DI UN MODERNO PORTO COMMERCIALE

Il mio intervento, che segue le chiare e dotte relazioni del professor Vallega e dell'ingegnere Incalza, si propone di offrire un quadro, spero sufficientemente vivo e reale, dell'organizzazione e della gestione portuale, viste dall'interno, con l'individuazione di alcune delle esigenze sostanziali richieste da un moderno porto commerciale.

Mi sia consentita una premessa, che sarà il filo conduttore del mio dire: il concetto di porto moderno è un concetto nuovo; noi siamo abituati a parlare, tradizionalmente, dei porti come di unità, ciascuna, per così dire, in sé conclusa, laddove proprio quel processo di trasformazioni accelerate delle tecnologie, di costruzione di spazi sempre più vasti, di rivoluzione profonda - e la parola è propria e pertinente - nel campo di tutta la vita di relazione, di tutta la vita associativa - che qui ci interessa con riferimento ai fenomeni economici - porta con sé l'esigenza di una dimensione nuova, di un nuovo modo di scoprire il porto, soprattutto, direi, in termini di nuova dimensione. Soggiungerei: non soltanto per una differenza quantitativa rispetto al modo tradizionale, quanto e soprattutto per una differenza di qualità rispetto al modo tradizionale.

Nei porti molte cose sono mutate ed altre vanno mutando sotto i nostri occhi; all'interno di un organismo portuale il non impossibile processo di ragionevole specializzazione delle sue componenti porta con sé inevitabili conseguenze su tutto e su tutti, su tutti i servizi, sul modo di concepirli, sul modo di eseguirli, per cui, nel progettare un porto moderno non saremo mai abbastanza innovatori a questo riguardo; sia pure innovatori prudenti che "pensano" le innovazioni prima di applli-

carle, prima di farle, prima di sperimentarle. Ma direi che in tutto questo sarebbe meglio peccare per eccesso, che non quel peccare per difetto, di cui tanto sono gravate le nostre spalle, le spalle di noi tutti, se ci guardiamo attorno nel nostro Paese.

E cambiano i personaggi e le figure del mondo portuale; nel contesto del generale mutamento cambia, per esempio, anche il tipo di lavoratore portuale, che è cambiato sin da quando ha abbandonato il “gancio”, divenuto anacronistico, per impugnare il volante del fork-lift o il pulsante dei nastri convogliatori, ma, perfino se non lo volesse, dovrebbe mutare perché questa forza delle cose è irresistibile.

L’arte, credo, sia quella non già di resistere al corso delle cose, ma di secondarlo e padroneggiarlo, e l’unico modo di padroneggiarlo è quello di secondarlo, per ridurre al minimo gli effetti negativi, per raccogliergli il più possibile gli effetti positivi.

Ciò premesso, è opportuno sottolineare subito la stretta integrazione esistente nei porti tra aspetti infra-strutturali e aspetti gestionali: il sistema di gestione portuale, infatti, è uno dei punti nodali poiché coinvolge ruoli istituzionali, forze politiche e sociali, uomini e cultura, fattori tutti di difficile gestibilità e strettamente correlati all’efficienza e all’affidabilità dei servizi svolti dal porto.

Troppo spesso l’obiettivo della funzionalità è stato affrontato esclusivamente dal punto di vista infrastrutturale, trascurando l’organizzazione e il coordinamento delle operazioni, la composizione delle squadre, la responsabilità dei servizi nei confronti dell’utenza, ecc.; ciò ha comportato sprechi di risorse e ripercussioni negative sui sistemi gestionali e organizzativi. Un errore opposto, tuttavia, sarebbe quello di concentrare tutta l’attenzione sugli aspetti gestionali, dimenticando che il raggiungimento di buone produttività è funzione anche e soprattutto di molteplici fattori infrastrutturali, tra cui la configurazione dei terminali, la disponibilità di aree di stoccaggio e manovra, le tipologie strutturali delle banchine e dei magazzini, il parco macchine operatrici, la scorrevolezza dei collegamenti, ecc.; il tutto, secondo uno schema organizzativo, frutto di una approfondita conoscenza della fisionomia che al porto si intende far assumere.

Organizzazione e gestione: due aspetti quindi che si integrano e al tempo stesso si condizionano a vicenda, che in un’azienda multiforme e di vaste dimensioni quale è un moderno porto commerciale, vanno attentamente considerati e responsabilmente attuati.

È evidente come, dal punto di vista organizzativo, in questo campo ciascuna situazione costituisca un problema a sé, in cui la ricerca della

soluzione più idonea, pur potendo avvalersi di molteplici strumenti (per esempio modello di simulazione del traffico navale o dei flussi di merci a terra, analisi costi-benefici) non può prescindere dalla sensibilità e dall'esperienza del pianificatore.

Un porto commerciale è caratterizzato dalla molteplicità di utenze e traffici serviti, nel quale le nuove tecnologie di movimentazione e la necessità di ottenere maggiore produttività e rapida turnazione delle navi a causa dei forti costi di immobilizzo dei vettori, hanno completamente rivoluzionato le procedure tradizionali ed i relativi requisiti infrastrutturali, nell'intento di ridurre i tempi della navi sia in attesa di accosto operativo sia svolgenti operazioni commerciali e di migliorare la velocità del porto.

Infatti, pur con diversità dovute alle condizioni locali, è progressivamente affermata la tendenza a passare dal tipo di ormeggi convenzionali intercambiabili, ad una chiara distinzione in terminali specializzati.

In linea di principio, l'organizzazione di un porto modernamente concepito dovrebbe articolarsi in una serie di terminali comprendente quelli per merci varie, che costituiscono il traffico più importante per un porto commerciale, per carichi specializzati (containers), per carichi speciali, per rinfuse secche minerali, per rinfuse secche cereali, per rinfuse liquide, e multifunzionali; quest'ultimi, in un moderno porto di ampie dimensioni, consentono di poter disporre di una infrastruttura altamente flessibile che permette di far fronte a periodi di congestione dei diversi terminali specializzati.

Non va a questo punto dimenticato che se è vero che il porto è una infrastruttura per la predisposizione di servizi a favore della nave, è altrettanto vero che è una infrastruttura da porre al servizio della merce, e ottimale è quel tipo di organizzazione di servizio che dalla stiva della nave porta al ricevitore la merce e viceversa, per quanto riguarda l'imbarco. Ciò vale, ovviamente, muovendo dal presupposto secondo cui gli interessi dello spedizioniere coincidano essenzialmente con gli interessi della merce. Ove così non fosse, il discorso sarebbe egualmente importante ed interessante, perché porterebbe ad individuare punti di rottura, punti di squilibrio, punti, diciamo così, da emendare.

Questo riferimento al rapporto merce-nave credo che possa consonare con l'ispirazione sostanziale, di porsi davanti al problema nello stesso modo con il quale Platone si era posto il problema dello Stato: come debba essere lo Stato per essere giusto; come debba essere organizzato il servizio d'impresa per essere il migliore. Strano a dirsi, non è questa un'utopia, nel senso volgare della parola, ne esce, invece, per

lo meno, qualcosa di normativo ai fini delle applicazioni di carattere pratico che si possono sperimentare e tentare in ordine al fondamentale servizio d'impresa da rendere a quei protagonisti del porto che sono la nave e la merce, e che qualche volta possono essere anche antagonisti. Può essere proprio il compito di un certo tipo di organizzazione eliminare o ridurre e comunque governare tale elemento, non necessario, ma possibile, di antagonismo.

Per l'organizzazione "ottimale" di un porto moderno non possono essere trascurati i collegamenti con il territorio, che devono in primo luogo soddisfare il requisito di consentire un flusso continuo ed agevole delle merci da e per il porto. Nel caso dei collegamenti con l'entroterra risulta cioè immediatamente evidente che la pianificazione portuale costituisce una parte del più vasto processo della pianificazione territoriale, e come tale va considerata, pena l'imposizione di vincoli all'efficienza portuale. Tale principio non può venire ignorato quando si tratta di progettare ex novo uno scalo marittimo, ferma restando la necessaria adozione di margini di sicurezza adeguati ai possibili sviluppi e mutamenti futuri.

Ciò è tanto più vero se si consideri che il porto, visto dapprima come il semplice punto di passaggio dei flussi di cose e di persone dalla terraferma alla via d'acqua, oggi viene visto come polo di sviluppo, concezione che fa risaltare il significato delle relazioni che esistono tra il porto e la porzione del territorio gravitante su di esso; la propagazione degli effetti economici, soprattutto per quanto concerne il reddito, e la eventuale successiva diffusione delle attività produttive verso l'interno, richiedono una preliminare ottimizzazione delle strutture della mobilità e, in genere, del terziario del retroterra.

Per completare il quadro sul privilegio territoriale è il caso di ricordare che l'entroterra va valutato in termini *fisici* (entroterra naturale delimitato dalle linee di equidistanza in linea d'aria rispetto ai porti vicini), in termini *logistici* (entroterra basato sulle equidistanze ferroviarie e/o stradali e/o idroviarie), in termini *economici* (entroterra basato sulle equivalenze di costo della intera operazione tecnico-commerciale-finanziaria da fondo stiva in porto a franco destinazione finale a terra e viceversa). Questi ultimi termini sono, come è noto, determinanti, e possono prevalere rispetto agli altri: basti pensare, ad esempio, all'efficacia delle disponibilità dei servizi regolari oltremare, dei treni bloccati e cadenzati, della concorrenzialità dell'autotrasporto, per non dire dell'intermodalità. È fin troppo ovvio che a nulla gioverebbe un impianto portuale di alta specializzazione e di elevata produttività, se alle sue spalle

non esistessero adeguate infrastrutture di collegamento per un regolare e rapido afflusso/deflusso delle merci ed il loro trasporto secondo i percorsi più brevi, scorrevoli, ed economicamente più convenienti.

Più che mai, oggi, l'imporsi di rivoluzionarie forme di movimentazione delle merci, legate all'unitizzazione dei carichi, contraddistinte da elevata fluidità e scioltezza e imperniate su sofisticati impianti di meccanizzazione ad alti livelli produttivi, richiede collegamenti viari che assicurino la continuità dei veloci ritmi operativi prodotti durante l'intero ciclo di trasbordo delle merci mare/terra. Il che, d'altronde, rappresenta la caratteristica essenziale della moderna funzionalità portuale.

Allo scopo, inoltre, di collegare razionalmente il trasporto marittimo agli altri modi di trasporto e assicurare il massimo di fluidità col minimo di rotture di carico è opportuno che, nei pressi di un moderno porto commerciale, vengano individuate aree idonee alla realizzazione di interporti, intesi, più che come luogo di sosta e di smistamento delle merci, come punti nodali di intersezione fra le principali correnti di traffico e destinati, quindi, a realizzare una effettiva intermodalità del trasporto. L'idea di interporto si colloca principalmente all'interno della funzione di supporto ai mezzi di trasporto, alle merci e agli operatori, anche se talora investe attività più propriamente commerciali.

Ma la realtà di un grande porto moderno, di per sé molto complessa, non è costituita solo dalle strutture fisiche, dal movimento delle navi, dal quantitativo delle merci imbarcate o sbarcate, ma è costituita anche dalle attività commerciali indotte che in esso si svolgono, dalla presenza di associazioni armatoriali, di *conferences* che regolano, razionalizzano e sviluppano i servizi che svolgono le diverse compagnie associate, dalla presenza di agenzie marittime, di spedizionieri, di imprese di provveditoria navale e, infine, dalla presenza di migliaia di lavoratori organizzati che sono non solo rappresentati dai lavoratori portuali in senso stretto, ma da tutti coloro che a qualunque titolo prestano la loro opera nel porto o per il porto.

Quanto detto sopra, ci consente di individuare nella organizzazione di un moderno porto commerciale, quattro principali gruppi di funzioni, e cioè:

- a) la funzione *tecnica* di trasferimento delle merci tra vettori marittimi e terrestri (o fluviali);
- b) la funzione *logistica* di supporto ai vettori (marittimi e terrestri) alle merci ed agli operatori;
- c) la funzione *commerciale* distributiva;
- d) la funzione *economica* di intermediazione tra operatori (industrie,

spedizionieri, agenti marittimi, armatori).

Senza la prima funzione, viene meno la ragione stessa di esistenza del porto, ed a questo proposito l'esigenza di garantire rapidità nello sbarco/imbarco delle merci è la condizione prima perché un porto risulti attrattivo per l'utenza, né si sottolinea mai abbastanza che il tempo rappresenta un costo, non solo per l'armatore, ma anche per lo spedizioniere e su fino alle industrie. Del pari una sottolineatura merita l'importanza fondamentale della funzione economica del porto, come intermediario tra il produttore/consumatore delle merci (o lo spedizioniere che ne cura gli interessi) e l'armatore (o i relativi agenti marittimi): il servizio portuale deve essere attraente per entrambi, deve offrire alle industrie ed agli spedizionieri la garanzia di buoni collegamenti marittimi, ed agli armatori la garanzia di riempire le navi. Il porto, se è bene organizzato, deve cioè operare una promozione integrale su due fronti: sulla merce e sulla nave.

Ma, fra tutte le funzioni che un porto moderno è chiamato ad assolvere, emerge, in quantità e peso, tutta quella categoria di funzioni economiche che oggi appaiono decisamente essenziali e qualificate; sono esse la ragion d'essere di un porto moderno. Con ciò mi riferisco al riflesso economico del porto sulla città, sull'hinterland, o sull'intera economia nazionale.

Parlo della *funzione produttiva*, del generarsi di ricchezze entro l'area portuale, del contenuto in valore delle prestazioni portuali.

Se si vuole dare una definizione del porto moderno, la quale offra una comprensione effettiva della sua natura, occorre far emergere con carattere assolutamente primario la "funzione produttiva". Io, ad esempio, definirei il porto come "luogo ove si svolge una importante ed indispensabile produzione di beni e servizi a favore delle merci e delle navi impegnate nel trasporto marittimo". Si osserva talvolta la impossibilità a distinguere nettamente le funzioni amministrative da quelle produttive: nel contesto portuale, la prevalenza decisiva è delle funzioni produttive.

La capacità imprenditoriale di un porto sta proprio nel dosare gli sforzi e valorizzare le proprie opportunità in modo da innescare un processo moltiplicatore tra linee e merci. Si tratta di difendere e sostenere le iniziative più promettenti fino a quando raggiungono la capacità autopropulsiva di svolgere un'intensa opera di pubbliche relazioni, di prevedere gli sviluppi del mercato e prevenire le mosse dei competitori. Ciò implica strutture permanenti ed efficaci per la rilevazione del mercato, la determinazione degli obiettivi, la elaborazione di strategie e programmi,

la definizione delle risorse, il controllo dei risultati.

In una gestione sana, l'arma tariffaria, pur importante, diventa uno strumento da usare solo transitoriamente e comunque non tanto con riduzioni generalizzate, quanto in fase di trattativa con specifici clienti: le armi ordinarie diventano la specializzazione e l'affidabilità.

Un esempio di funzione paragonabile è quella svolta dai "containers operators": essi da un lato sollevano i singoli spedizionieri dalla gestione diretta di una parte dei problemi operativi e dall'altro, a causa dei grandi volumi di traffico, spuntano tariffe più convenienti dalle ferrovie, dalle linee marittime e dai porti stessi. Se il servizio è realmente soddisfacente, e non va ad invadere l'attività di acquisizione dei contratti di trasporto da parte degli spedizionieri, questi hanno tutto l'interesse di appoggiarsi al "containers operator" od anche di partecipare all'iniziativa.

Con gli adattamenti del caso, anche il servizio portuale può configurarsi come un'attività simile di ottimizzazione e di intermediazione produttiva, fermo restando che la produttività portuale va considerata in senso globale, e cioè come la risultante finale della produttività di tutte le strutture fisiche del porto e di quelle esterne ad esso, ma funzionalmente connesse, nonché di tutte le attività amministrative, organizzative, manuali, svolte da soggetti pubblici e privati per l'esercizio dei vari servizi portuali o di servizi complementari e interdipendenti.

Mi sembra che questi siano effettivamente i punti chiave per quanto riguarda l'organizzazione ottimale di un moderno porto commerciale, nella nostra epoca, in cui il progresso delle scienze, il processo sempre più celere delle tecnologie, quello forse più lento, ma sempre progresso, delle forme mentali, che porta ad un nuovo linguaggio e all'utilizzazione nuova di parole vecchie, in cui il processo di costruzione di spazi economici sempre più vasti, pongono in ogni campo, ed anche in quello portuale, l'esigenza di camminare in avanti e di camminare presto e, aggiungo, di camminare bene.

Accontentiamoci di aver sollevato il problema in sede di riflessione metodologica, e cercato di restringere quello che sarebbe un lunghissimo discorso alle sue linee essenziali.

Nell'esame delle caratteristiche che contraddistinguono un moderno organismo portuale, l'indagine non può esser limitata al mero ambito territoriale ed alle vicende interne dell'organismo stesso. I fattori in gioco sono molteplici, interagiscono tra loro, pur avendo origini assai differenti.

Non sono nemmeno circoscrivibili alla sola area nazionale, dopo

che il concetto di *hinterland*, come retroterra fisico sfociante nel porto, è stato archiviato. Lo ha surrogato una concezione più dinamica, che tiene conto delle capacità attrattive, attuali e in potenza, di uno scalo marittimo. Allora è facilmente constatabile che l'influsso di un emporio si dilata in misura maggiore dell'ormai statica territorialità, così come era intesa fino a non molto tempo addietro.

Per una corretta valutazione di un'organizzazione portuale è d'obbligo riferirsi ai punti trigonometrici della politica, delle economie (interne e internazionali) e delle grandi correnti di traffico, con le quali un moderno centro portuale deve fare i conti.

Siamo di fronte ad un'ottica nuova, introdotta dalle esperienze di questi ultimi anni, in grado di fornire gli strumenti di una corretta impostazione della gestione aziendale a medio ed a lungo termine. Quest'ultima è, per un porto moderno, preponderante, perché le incombe di valutare con proprietà le risposte alle decisioni dell'impresa, considerando gli effetti non soltanto immediati, ma quelli capaci di influire sul futuro dell'attività portuale.

Ci soccorre l'esempio dei porti del Nord Europa, ai quali facciamo riferimento non tanto per mitologica reverenza del mostro, quanto perché sono emblematici sia dell'atteggiarsi delle grandi correnti di traffico, sia anche perché sono i nostri diretti antagonisti.

Come è stato autorevolmente affermato, i porti del Nord Europa si sono qualificati per la dimensione sovranazionale delle loro funzioni. Il loro retroterra non è circoscritto dai confini nazionali, ma da una dinamicità dell'azione di penetrazione e da una capacità di conservazione e di rafforzamento dei rapporti di scambio. A loro favore hanno una politica marittimo-portuale che non soffre di limitazioni provincialistiche, ma che segue linee vettrici verso spazi più ampi, coinvolgendo l'intero operare dell'economia, del politico e del sociale, lungo i meridiani e i paralleli dei continenti; che si articola in strutture amministrative e di gestione, in interventi di urbanistica portuale, in misure tariffarie, in realizzazioni di infrastrutture viarie, delle ferrovie alle autostrade, alle idrovie che, armonizzandosi tra loro, innervano un ben congegnato sistema di organizzazione portuale che consente l'acquisizione e la distribuzione dei traffici, dai quali vengono agevolmente superati gli ostacoli opposti dalle grandi distanze. Grazie a tale struttura, trasformano da oneroso - per le lunghezze chilometriche che gli sarebbero avverse - in economico un servizio, del resto, efficiente e di qualità.

Quanto abbiamo detto fin qui, vuol essere la premessa al discorso sulle gestioni portuali, in coerenza con la fisionomia di un porto mo-

derno, che è quella di complesso aziendale produttore di servizi, la cui gestione non è semplice e lineare, ma varia da caso a caso e presenta argomenti e valutazioni dai quali il politico, il tecnico, il giurista e lo stesso gestore del servizio debbono trarre gli elementi per la esatta definizione dei programmi ed indirizzi tecnico-amministrativi, non potendosi escludere che il medesimo tema si presenti con diverse inquadrature operative in base alle quali affrontare i vari aspetti dello sfaccettato problema che è quello della gestione dei porti. Le recenti esperienze ci hanno dimostrato come risultano fragili le strutture dei nostri servizi portuali e come basti il classico granellino di sabbia per provocare conseguenze e reazioni a catena, di cui spesso non si riesce ad intravedere a priori la portata e il significato.

Né va trascurato il fatto che la crisi gestionale che può coinvolgere un porto derivi il più delle volte dalla impossibilità - che spesso si identifica con la incapacità - della amministrazione a mantenere un equilibrio tra i costi crescenti e lo sviluppo delle infrastrutture, in modo da consentire, attraverso il miglioramento della produttività - che passa attraverso l'efficienza dei servizi - un assetto amministrativo stabile.

Ma ciò è possibile e ha significato solo quando chi regge l'azienda-porto ha nelle mani i fili della gestione, cioè costi e ricavi, anche se gli uni e gli altri non sempre possono con esattezza essere determinati, per un complesso di cause che, sommandosi tra loro, consentono alla gestione possibilità di manovra estremamente ridotte, spesso limitate a semplici azioni di contenimento e di difesa.

Sembra, a questo punto, di poter identificare i termini principali dell'intera problematica organizzativa verso cui deve orientarsi la gestione di un porto moderno: efficienti strutture portuali, infrastrutture per il trasporto interno, organizzazione funzionale delle attività portuali con la prestazione di servizi efficienti e a costi ragionevoli: elevati costi di movimentazione possono infatti far perdere a un porto quella specie di retroterra riservato, conosciuto generalmente come hinterland, quando un altro porto sia in grado di offrire servizi che consentano di accettare distanze molto superiori. Ne deriva inevitabilmente che l'obiettivo deve essere innanzitutto un moderno schema di organizzazione portuale, non facilmente realizzabile, essendo ben noto, a chiunque abbia una certa esperienza di gestione portuale, che qualsiasi frenetica attività manageriale, qualsiasi elastica ed accorta manovra tariffaria, finiscono prima o poi con lo scontrarsi con l'elevato costo del lavoro e con il comportamento della manodopera che potrebbe rivelarsi fondamentale per quanto riguarda la mobilità, l'assenteismo, le turnazioni, la strutturazione delle

gerarchie salariali, ecc., il tutto con inevitabili ripercussioni sulla produttività.

Questa costituisce l'indice di competitività di un moderno porto commerciale non soltanto sul piano interno, ma anche sul piano internazionale, ed è specialmente sotto questo profilo che oggi, e ancor più domani, essa va riguardata nell'interesse di tutte le parti in causa, nessuna esclusa, anche se questo talvolta non appare evidente se si posa lo sguardo solo alla superficie dei problemi.

Il gestore di un moderno porto commerciale, alla pari di qualsiasi imprenditore, deve possedere l'esatta cognizione del significato di "produttività" - concetto sul quale non si insisterà mai abbastanza - intesa come un rapporto in cui al numeratore si pone la quantità del prodotto ottenuto nell'arco temporale considerato e al denominatore la quantità dei fattori della produzione impiegati. Il suo reciproco è rappresentato dai "coefficienti di produzione", ovvero dal numero delle unità dei diversi fattori produttivi impiegati per ogni unità di prodotto ottenuta. Dati i costi unitari dei fattori, i coefficienti di produzione determinano il costo unitario del prodotto. E il costo unitario del prodotto sarà tanto più basso, quanto più alta sarà la produttività dei fattori; ovvero, fermo restando l'impiego dei fattori, quanto più alta sarà la quantità di prodotto ottenuta nell'arco di tempo considerato, tanto più celere sarà il ritmo in cui le unità di prodotto vengono ottenute.

La componente temporale entra nel discorso come un parametro necessario, e intrinseco, ad ogni misurazione di produttività. Tuttavia nel caso dei servizi portuali, l'elemento tempo entra in gioco anche come autonoma fonte di costo, come fattore, cioè, che incide sull'economia dei settori "a monte" e "a valle" del servizio portuale e, attraverso questi ultimi, sulla generalità del sistema economico. Di qui l'importanza che l'elemento "celerità" e "tempo" assume nelle analisi della produttività portuale.

La gestione di un porto commerciale, per essere definita "ottimale", deve avere come obiettivo di fondo la corretta prestazione del pubblico servizio, ed i vari organismi che operano nell'ambito portuale debbono agire come strumenti specializzati nei rispettivi settori operativi, ciascuno dei quali deve essere sensibilizzato ad assolvere con estrema efficienza una determinata funzione con la volontà di operare nell'interesse pubblico.

La tendenza del trasporto verso soluzioni integrate, lo sviluppo tecnologico del naviglio, la possibilità sempre più ampia di sostituire al lavoro umano soluzioni meccanizzate, porta inevitabilmente a forme

gestionali nuove, sempre più vicine alla tipica soluzione dell'azienda industriale la quale, sfruttando in modo unitario uomini e mezzi, consente di dare servizi corrispondenti alle attese.

Oggi, le attrezzature richieste da un moderno terminal portuale sono di dimensioni finanziarie tali che non si possono pensare utilizzi parziali, ma richiedono di essere impiegate 24 ore su 24. Si determina così anche il concentramento dei traffici secondo specializzazioni, con conseguente esigenza di forme di gestione di tipo industriale, tenendo presente che una risorsa non diventa ricchezza se non si combina con il capitale ed il lavoro, se non si trasforma in servizio per coloro che la cercano, se non genera profitti per ricostituirsi.

All'estero, esse vengono esercitate da gruppi di operatori privati, spesso armatori (terminals operators) che, ottenuto in concessione per un ragionevole numero di anni dall'ente gestore del demanio marittimo o fluviale un'area portuale, o eventualmente una banchina, possono, in base ad una programmazione dei traffici sotto il loro controllo, creare le particolari strutture idonee per un'operatività razionale (tipico modello belga o olandese). In altri porti, secondo il modello germanico, inglese ed in parte jugoslavo, le amministrazioni pubbliche, con concetti imprenditoriali e nel quadro di una programmazione politica del territorio e di utilizzo delle risorse, fanno scelte precise, concentrando i mezzi in pochi poli operativi a livello concorrenziale.

A questo punto si inserirebbe il principio secondo il quale nella gestione dei porti sia lo stesso traffico, con le sue risorse, ad assicurare la costruzione, la manutenzione e la gestione delle strutture e degli impianti in proporzione al beneficio che dagli stessi ricava. Questo, del resto, è anche il concetto di base della risoluzione del Parlamento Europeo per una politica dei porti del M.E.C..

Una gestione "ottimale" di un porto commerciale non può prescindere da una attenta verifica sulla redditività degli investimenti, la cui misura nel settore delle infrastrutture è sempre difficile poter effettuare, in quanto comporta l'impiego di tecniche complesse per calcolare il rapporto benefici-costi. È chiaro, però, che in tutti i casi una riduzione del costo dei servizi portuali si riflette sul prezzo corrisposto dagli utenti; tuttavia, in mancanza di questi calcoli e spesso della disponibilità di dati ad essi necessari, è probabile che la produttività degli investimenti effettuati nei porti possa apparire minore di quella risultante negli altri settori di attività economica.

Comunque, trattasi di un argomento che dovrebbe far riflettere, ed indubbiamente arduo da affrontare, in quanto presuppone che ci si

rifaccia ad un preciso criterio di valutazione del rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti, criterio che, come si sa, è disponibile solo in senso relativo, relativamente cioè, all'aspetto economico ovvero all'aspetto finanziario, piuttosto che ad entrambi gli aspetti congiunti.

Cosicché, se si ha riguardo all'aspetto economico si pongono in evidenza elementi come la produzione espressa in unità fisiche, il numero delle ore-lavoro impiegate, ecc. mentre, se si ha riguardo all'aspetto finanziario, si evidenziano essenzialmente le interrelazioni tra elementi quali i prezzi e i salari.

Ora, poiché i servizi ed il lavoro di cui trattasi sono pur sempre quelli attinenti al processo operativo generato dagli investimenti, è indubbio che esista un collegamento con i correlativi prezzi e salari. Nondimeno, l'andamento dei due ordini di fenomeni è tutt'altro che necessariamente conforme: infatti un aumento della produzione dal punto di vista economico può comportare addirittura un calo della produzione dal punto di vista finanziario (quando il rapporto fra prezzi e salari e, più in generale, fra valore della produzione e valore di uno o più fattori produttivi venga a diminuire) e viceversa.

Il problema economico, sempre presente nei porti, costringe il responsabile della gestione a ricorrere a giudizi di priorità, secondo una gerarchia dei bisogni, e di maggior rendimento dei servizi che le apparecchiature possono fornire, secondo una scala di valutazione che comporta a sua volta una scelta tecnica quando, dato un fine da raggiungere, deve domandarsi quali mezzi siano più rispondenti allo scopo. Devesi però aggiungere che nella pratica attività portuale, problemi tecnici e problemi economici il più delle volte mutuamente si condizionano, per cui, senza una corretta conoscenza degli aspetti tecnici delle scelte, non può correttamente giudicarsi, in modo consapevole, la convenienza economica.

Va quindi sottolineata, per una corretta gestione di un porto moderno, la necessità della più attenta considerazione del contesto in cui si inserisce il discorso della redditività degli investimenti.

Se, infatti, si tratta di rilevare la redditività degli investimenti in base alla quantità ed al ritmo dei servizi portuali prodotti, vengono in primo luogo gli aspetti economici, mentre emergono innanzi tutto gli aspetti finanziari se si considera l'incidenza dei fondi impiegati, da un lato, e dei ricavi conseguiti, dall'altro, sul piano finanziario.

Ma, riferendoci alla produttività, non dobbiamo nasconderci come si presenti quanto mai arduo per i gestori dei porti affrontare questo argomento - nonché quello della programmazione - quando si sa che i

costi della mano d'opera aumentano di anno in anno, che gli orari di lavoro tendono a ridursi, che i costi dei materiali d'esercizio che debbono assicurare il corretto svolgimento dei servizi seguono lo stesso andamento, anche se non lo stesso ritmo, che gli impianti e le attrezzature disponibili invecchiano ad un ritmo superiore al 10% annuo (oggi una macchina operatrice va ammortizzata entro 7, al massimo 10 anni).

La produttività, tra l'altro, può essere concepita quando si hanno in mano gli elementi per sostituire il lavoro dell'uomo con adeguati impianti e mezzi meccanici, mentre la programmazione può esser fatta soltanto se si è in possesso dell'elemento tempo, ma, se i tempi decisionali sono imprevedibili, soprattutto nella incertezza delle situazioni, se i tempi progettuali vengono sconvolti da ritardi nei finanziamenti già previsti o decisi, saltano tutti i collegamenti tra organizzazione, realizzazione e sviluppo.

Resta tuttavia il problema che una corretta gestione portuale, per far fronte agli aumenti di costo del personale e all'invecchiamento degli impianti, dovrebbe poter disporre di capitali per sopperire almeno alla obsolescenza dei mezzi ed impianti, e non trasferire *sic et simpliciter* i nuovi costi sulle tariffe: a tal fine lo Stato dovrebbe consentire ai porti di autofinanziarsi con tutte le tasse ed i tributi direttamente derivanti dal traffico portuale e con i canoni delle concessioni, intervenendo in via alternativa e solamente nel quadro di una visione organica di attività economiche a livello nazionale: ciò per consentire ai porti una effettiva capacità di autogestione, ed allo scopo di evitare che si scarichino sulle merci quegli oneri connessi alla esecuzione di funzioni statali delegate dall'Amministrazione centrale.

La Francia, con la legge del 29 giugno 1965, è riuscita a dare ai suoi scali marittimi maggiori un'adeguata forma di gestione autonoma ed una disponibilità finanziaria che permette loro di inserirsi organicamente nel quadro evolutivo dei traffici internazionali. Ma in Francia il problema di adeguate forme di gestione portuale è sempre stato sentito in modo vivissimo ed impostato, pur nella varietà delle opinioni, con molta acutezza.

La ricerca di una gestione "ottimale" per un porto commerciale, impone che venga affrontato il problema della presenza: nei porti di gestori privati di servizi, problema che ha in più di una sede formato oggetto di opinioni contrastanti e di non poche polemiche, che hanno contrapposto il "pubblico" al "privato", spesso in un disaccordo da capogiro intorno al "come", "quale" e "quando", in un'epoca non lontana

in cui la parola “pubblicizzazione” sembrava affascinasse gli apparati sindacali.

Negli scali più moderni, quasi ovunque in Europa, il privato ha titolo di svolgere attività operative, impiegando sia mano d’opera propria sia lavoratori delle compagnie portuali.

La situazione presenta il vantaggio che gran parte degli investimenti, e cioè quelli relativi alle sovrastrutture, sono a carico degli operatori privati, cosicché la pubblica amministrazione viene alleggerita dai relativi oneri, potendo utilizzare le risorse di cui dispone per la realizzazione ed il miglioramento delle opere marittime e delle infrastrutture, le quali, inoltre, comportando rilevante rischio, è preferibile che vengano assunte dal privato imprenditore, il quale svolge appunto attività di rischio, mentre lo Stato - o altro ente pubblico - è costituzionalmente negato per tale attività. Senza considerare che la presenza di più di un terminal privato in uno stesso scalo, innesca fenomeni di concorrenza essenziali ai fini del miglioramento dell’efficienza dei servizi, e ne riduce il prezzo. Da noi, invece, le attività portuali continuano ad essere oggetto di monopolio (Stato ed Enti) o “corporativo” (Compagnie) sulla base di una obsoleta legislazione. E che questa non sia l’ultima delle cause che impediscono il buon funzionamento della nostra portualità lo dimostra il fatto che i porti nei quali gli imprenditori, sfruttando i limitati varchi offerti dalla legislazione vigente, possono svolgere attività operative, sono quasi sempre quelli che ottengono i migliori risultati.

Un porto moderno, svincolato da posizioni precostituite, dovrebbe, nell’ambito delle operazioni portuali, potere adottare le misure necessarie per conferire agli operatori del settore la responsabilità della loro attività, e ciò in quanto il finanziamento degli impianti attraverso concessionari pubblici, conduce gli operatori del ramo a lavorare senza rischi, e quindi in maniera poco produttiva. La partecipazione al finanziamento delle sovrastrutture, senza rimettere in causa il sistema pubblico, favorirebbe egualmente una realizzazione degli impianti.

Nel rilascio di concessioni a privati dovrebbe esser data la preferenza alle attività che risultino rispondenti al programma di potenziamento prestabilito, e al richiedente che offra la più efficiente attrezzatura, nonché le migliori condizioni economiche di esercizio, e, quando possibile, dovrebbero esser rilasciate concessioni di servizio di pubblico interesse a più di un concessionario, per stimolare una migliore prestazione del servizio stesso.

Né va scartata a priori la possibilità - ove esista - di concedere ad utilizzatori, singoli o consorziati, ormeggi preferenziali ed esclusivi

(come in effetti si verifica nei porti del Nord Europa) sempre che essi offrano un contingente di merce tale da giustificare la concessione, e che l'investimento per la costruzione delle attrezzature necessarie allo svolgimento dei loro traffici via mare, a carico degli stessi operatori, sia remunerativo.

Soluzioni del genere, assai frequenti nei porti esteri, esistono, sia pure in forma molto ridotta, anche in Italia, specie nel settore cerealicolo; si tratta di casi sporadici, anche per il fatto che la specializzazione delle banchine per specie di traffico e la concessione di ormeggi preferenziali richiedono, oltre che notevoli investimenti, anche l'esistenza di ampi spazi che non tutti i nostri porti sono in grado di offrire. Esempi di gestione diretta si riscontrano nei nostri porti anche per il traffico dei containers, anche se si nota, da porto a porto, una diversa fisionomia assunta dall'intervento diretto dei privati e le modalità e condizioni che hanno favorito il crearsi di questa situazione, nelle quali si rileva che, nella maggior parte dei casi, il requisito di una buona gestione del terminale portuale appare prevalente sulla dotazione infrastrutturale di cui è dotato. Rimane pur sempre il nodo fondamentale fra gli operatori privati e le Compagnie lavoratori portuali: è questo un problema che presenta parecchie sfaccettature ed è sempre condizionato da tradizioni e caratteristiche locali, anche se in linea di massima sembra di poter affermare che la trattativa diretta tra operatore privato e Compagnia lavoratori portuali permette spesso il raggiungimento di un accordo accettabile.

Se infatti è vero che il filtro dell'autorità portuale può risultare utile all'operatore privato, è anche vero che lo stesso filtro, può, senza volerlo, facilitare un atteggiamento di deresponsabilizzazione e irragionevolezza da parte delle Compagnie.

Volendo distinguere tra terminali gestiti da una compagnia di navigazione e terminali privati che operano per una pluralità di utenti, nel primo caso il vantaggio non va ricercato solo nella fase portuale, ma nell'integrazione completa del servizio che viene resa possibile, dato che la redditività economica va misurata sull'intera operazione che comprende il trasporto marittimo, le movimentazioni portuali e, spesso, anche il trasporto e la spedizione terrestre, per cui l'operatore può anche accettare di fornire sotto costo alcuni servizi - per esempio la movimentazione portuale - purché l'operazione complessiva sia remunerativa. I terminali privati cosiddetti "neutrali" forniscono in genere solo la fase portuale, ed in questo caso normalmente è la maggiore affidabilità il fat-

tore decisionale prevalente per l'utenza, che si compone di certezza dei tempi operativi, certezza del prezzo finale, chiarezza delle responsabilità, possibilità d'una trattativa diretta, ecc. Tutto questo si accompagna spesso a tariffe competitive e si traduce comunque in minori costi a consuntivo.

La superiorità della struttura privata si manifesta poi nettamente nella capacità promozionale e nell'elasticità nell'adeguarsi alle esigenze dell'utenza.

Da quanto detto sopra discende che il coinvolgimento di capitali privati negli investimenti portuali non è pensabile senza che agli operatori venga garantito un sufficiente livello di autonomia di gestione.

D'altra parte, le migliori condizioni di produttività si riscontrano dove si realizza una integrazione verticale del ciclo portuale, che elimina gli inevitabili rallentamenti e sovraccosti legati ad un'organizzazione stratificata orizzontalmente.

Dalla convergenza di questi due fattori consegue la necessità di tendere nell'organizzazione di un porto commerciale moderno al costituirsi di una pluralità di "terminals operators" privati e non, che si confrontino sul terreno della produttività e del livello del servizio.

Questo - sia ben inteso - non significa trasferire il tema dei porti dal settore pubblico al settore privato; significa piuttosto che le distinzioni e le differenziazioni divengono meno nette, e che "pubblico" e "privato" possono coesistere e qualificare fatti, atti, comportamenti, funzioni, attività che si manifestano e si svolgono nelle aree portuali.

In prospettiva, la concentrazione in verticale appare la più rispondente all'attività imprenditoriale entro il porto, anche a costo di sacrificare la concentrazione orizzontale. Meglio una pluralità di impresari a ciclo completo, piuttosto che una pluralità di monopolisti. E, tuttavia, non sembra neppure questo un punto di arrivo finale. In effetti, noi sappiamo che in porto operano tre grosse categorie imprenditoriali, le quali pur non svolgendo specifiche attività di servizio portuale, ed essendo anzi utenti di questi servizi, hanno specifici interessi organizzativi e aziendali per realizzare una concentrazione che tende a fagocitare i servizi portuali. Queste categorie sono: i trasportatori marittimi (armatori-agenti), i trasportatori terrestri e fluviali (ferrovie, autotrasportatori), i proprietari della merce (industriali, commercianti, spedizionieri). La tendenza è giustificata dal fatto che nel trasporto marittimo-terrestre, il trasportatore marittimo o quello terrestre esercitano una attività imprenditoriale ben più impegnativa ed importante dell'impresa portuale, anche intesa in senso unitario e globale. Nella catena del trasporto

terrestre-marittimo, l'anello portuale è più modesto dell'anello marittimo o di quello terrestre. È destino che "accessorium sequitur principali". C'è, tra l'altro, una motivazione economica: è noto che sul costo globale del trasporto marittimo-terrestre i servizi portuali gravano non solo in via diretta con i costi propri, ma anche in via indiretta con gli oneri dovuti alla presenza e alle attese in porto dei mezzi trasportati (navi, vagoni, automezzi).

L'imprenditore portuale tende a minimizzare i costi diretti, il trasportatore a minimizzare i costi globali.

In più di una occasione è stato fatto rilevare che il risultato economico cui si perviene attraverso forme gestionali di tipo privato è senz'altro superiore, quantitativamente e qualitativamente, rispetto al risultato economico ottenuto impiegando un modello pubblico, ma non va sottovalutato che, per l'azione tipicamente di governo, il modello pubblico ha dimostrato una maggiore adeguatezza rispetto ai modelli privatistici, soprattutto per quanto concerne la tutela e la certezza del diritto.

Da quanto sopra deriva l'assunto che ad ogni funzione deve corrispondere un preciso modello organizzativo, predisposto in funzione delle finalità che si vogliono raggiungere.

È ben noto agli esperti di economia come l'elevatezza in valore assoluto dei movimenti finanziari collegati con le attività portuali faccia sorgere molteplici problemi di varia natura.

Per quanto concerne quello delle forme di gestione portuale, ci sembra che due siano i quesiti generali da affrontare e risolvere preliminarmente. Il primo quesito in astratto è quello del valore economico dell'organizzazione portuale; col secondo, conseguenziale e più realistico, ci si domanda se l'attuale struttura, differenziata e composita, delle forme di gestione portuale in Italia, possa svolgere adeguatamente il ruolo che le compete e rispondere alle esigenze di un porto moderno.

In una gestione portuale non rispondente al nostro tempo, le esigenze di modernità di concezione e di metodo, la dinamica, l'aderenza ai tempi e le innovazioni, non sempre trovano le necessarie condizioni di flessibilità e tempestività rispetto alla evoluzione strutturale e funzionale dei trasporti, e ciò vale non soltanto per il metodo di gestione, ma anche per l'organizzazione strutturale del porto, per il quale i grandi mutamenti sopravvenuti nella struttura del commercio marittimo, nonché quelli in prospettiva, impongono sofisticate specializzazioni di aree e di attrezzature portuali.

L'obiettivo di pervenire ad una organizzazione portuale che sia

economicamente e tecnicamente apprezzabile, non può esser ragionevolmente perseguito se non attraverso una valida disciplina normativa degli organi di gestione, e solo da una gestione “ottimale” si può ottenere un assetto organizzativo che sia corollario immediato per il decollo economico del porto.

È comunemente riconosciuto come non sia più sufficiente alle necessità operative e funzionali di un complesso portuale il mero aggiornamento e perfezionamento tecnico, ma che ad esso debba corrispondere la presenza di una idonea forma di gestione amministrativa-commerciale dei servizi che il porto è chiamato ad erogare, che sia l'espressione di tutte le forze economiche che interagiscono nel settore: a tale riguardo non può non suscitare interesse l'efficacia di soluzioni di assetto normativo e gestionale che si fonda su una larga autonomia decisionale delle collettività locali e sul coordinato concorso di molteplici interessi e funzioni che intervengono nel ciclo di trasporto via mare: il porto commerciale svolge una funzione essenziale e insopprimibile, che è quella di servire il retroterra, e non tutte le industrie, non tutti i commerci possono ovviamente localizzarsi sul mare. Nella redazione dei piani di organizzazione del territorio, il porto deve quindi avere una posizione preminente, e le attività insediate nel retroterra, tributarie del mare per i loro traffici, debbono partecipare più direttamente alla vita del porto, mediante una rappresentanza negli organi di gestione.

È altresì noto che la gestione del settore portuale si caratterizza negativamente per la pluralità ed eterogeneità dei suoi centri decisionali: sul piano applicativo, a questa pluralità di centri decisionali e al frazionamento dei poteri di attribuzione che ne derivano fanno riscontro lo scarso collegamento delle azioni messe in essere, il mancato coordinamento dei vari servizi marittimi e portuali, con intuibili e spesso insanabili discrepanze in sede direttiva e soprattutto operativa. Sicché la disciplina di un settore così rilevante come è appunto quello portuale, delle sue varie competenze implicate, del loro reciproco intrecciarsi centralmente e perifericamente, si rivela palesemente incapace a sviluppare un'azione economica-amministrativa avente i caratteri della razionalità e dell'adeguatezza allo scopo. Di qui la sempre più avvertita necessità dell'unitarietà del centro decisionale, unitarietà fortemente compromessa per la presenza di uno, o più dei seguenti elementi:

- a) la limitata autorità di chi deve organizzare e sovrintendere al processo produttivo del servizio portuale;
- b) la presenza di complicate e lunghe serie di formalità da compiere in contemporanea con il processo produttivo, e dipendenti da ammini-

strazioni ed enti diversi da quello strettamente interessato alla produzione del servizio portuale; per cui ogni decisione operativa finisce con l'essere condizionata, nella formazione e nella esecuzione, da fattori estranei, spesso tetragoni ad ogni tentativo di sensibilizzazione alle esigenze della vita portuale;

- c) la "frammentazione" del processo produttivo, sia per la presenza di artificiose "rotture" (separazione non necessaria delle fasi in cui la produzione del servizio si articola) sia per la presenza di centri decisionali diversi nella provvista di mezzi umani e tecnici necessari alla produzione del servizio.

Chi ha la responsabilità della gestione di un porto inteso nella sua moderna concezione, deve avere il potere per intervenire, per regolamentare ogni altra forza, sia essa privata sia essa pubblica, sia essa del lavoro, sia essa delle pubbliche amministrazioni che sono interessate alla vita del porto ed in essa interferiscono. Ma, quando diciamo questo, impliciamo che ci sia qualcuno che comandi e coordini comandando e che si formi una posizione di primato nei confronti di ogni altra forza, di ogni altro organismo pubblico o privato che intervenga nell'attività portuale.

Non possiamo a questo punto trascurare di ricordare come, secondo il concetto della "centralizzazione", il porto, quale bene di proprietà nazionale annoverato nella categoria del demanio statale, debba essere regolato e gestito direttamente dallo Stato, mentre l'evoluzione creata nei traffici marittimi imponga, per quanto concerne l'amministrazione portuale, che si addivenga ad una "decentralizzazione coordinata", in quanto un reale sviluppo della produttività delle attrezzature e dei servizi portuali postula un'unità di vedute, una armonica e coerente politica di investimenti, delle scelte rapide e incisive.

Noi siamo convinti che, ai fini di un'organizzazione portuale che sia al corrente con i tempi, occorra far leva in sede locale su un organismo unitario e autonomo con attribuzioni primarie e deliberative, che gestisca sia sotto il profilo economico sia sotto l'aspetto commerciale il porto che, in quanto unità geografica ed economica, *dovrebbe essere persona giuridica di diritto pubblico*, avente competenze deliberative, il suo bilancio e la sua direzione sostanzialmente autonomi.

Un porto moderno deve ispirarsi al concetto dell'autogoverno, quello di un organismo indipendente nel proprio ambito e nelle funzioni che gli sono attribuite dalla legge, capace di perseguire i fini istituzionali, e cioè la promozione e l'incremento dei traffici, efficienza e produttività dei servizi gestiti direttamente, rapidità delle procedure amministra-

tive, coordinamento di tutte le attività che si svolgono in porto, sia che riguardino uffici pubblici sia che riguardino altre organizzazioni, evitando che si trasformi in un organismo pletorico in cui prevalgano aspetti politico-burocratici.

Deve trattarsi di un organismo a carattere prevalentemente promozionale e imprenditoriale, dotato di ampia autonomia, soggetto a controlli statali semplici e rigorosi, capace di coordinare non solo le attività portuali, ma di partecipare a una più ampia coordinazione di tutti i trasporti connessi a tale attività, evitando non solo le congestioni che si verificano all'interno e all'accesso al porto, ma anche quelle che si verificano nell'immediato entroterra, nel magazzinaggio e nelle aree di trasferimento.

E, parlando di autonomia, non sentiamo il problema per esigenze di natura astratta, di natura teorica, ma proprio in funzione di una concretezza operativa che si esige da un moderno organismo portuale, tanto più quando si esige che abbia carattere di azienda, il quale non è conciliabile con le funzioni svolte da un porto commerciale anche nella sua configurazione tradizionale.

Né l'autonomia va confusa con l'assenza di controlli: i controlli di merito non sembrano necessari e si risolverebbero in un inutile appesantimento. Sembra quindi che la sfera dei controlli debba limitarsi a quelli amministrativi o di legittimità, ma in ogni caso debbono essere rapidi, limitati ed eventuali.

Quanto sopra non esclude che la definizione degli obiettivi generali della politica portuale avvenga in ogni caso a livello centrale (Ministero di settore e C.I.P.E.), come le uniche sedi in grado di valutare globalmente la più congrua ripartizione delle risorse sul sistema economico generale del funzionamento ottimale degli empori marittimi nazionali, ma l'istanza più idonea a definire tempi e modi di realizzazione delle opere e di gestione dei servizi non può essere che quella locale.

Un esame del quadro estremamente omogeneo delle forme gestionali in atto nei nostri porti, ci porta ad affermare che nessuno di questi modelli sembra rispondere alle condizioni di efficienza che si richiedono per un porto moderno. In ognuno di essi manca un soggetto in grado di controllare e coordinare unanimamente i fattori produttivi, ossia di svolgere quella "funzione imprenditoriale" della quale si avverte sempre più l'esigenza.

Non lo possono gli Enti autonomi, specialmente i maggiori, per lo più diventati organismi pletorici di tipo burocratico, nonostante la qua-

lifica di “enti pubblici economici”, sotto sempre più pressante condizionamento ed inquinamento politico; non lo possono le Aziende dei mezzi meccanici, che per definizione curano soltanto aspetti parziali dell’attività portuale, non lo possono i cosiddetti Consorzi di enti locali, perché privi di qualsiasi struttura aziendale; non lo possono infine gli organi periferici della pubblica amministrazione, per la loro stessa natura. Si è anche prospettata da qualche fonte una gestione improntata alla società per azioni, formula certamente interessante, ma che necessiterebbe di integrazione sul piano dei poteri autoritativi e programmatori, di cui un’impresa non può disporre.

Ora, l’impresa è una figura insieme soggettiva e dinamica: soggettiva perché l’impresa fa capo ad un soggetto imprenditore, dinamica perché impresa è attività e anche il modello giuridico dell’impresa si riferisce ad una figura certamente non statica come l’attività economica organizzata di cui all’art. 2082 c.c.. Con la nozione di impresa il profilo statico della demanialità cede il passo a quello dinamico dell’attività: si tratta di andare oltre l’aspetto, per così dire, “reale” proprio di una situazione giuridica considerata come “cosa” per sottolineare il momento funzionale, dinamico dell’esercizio delle attività che si svolgono in un porto. Il porto, divenuto impresa, dà l’immagine di un complesso di beni “in movimento”, cioè di un’azienda vista nella realtà del suo funzionamento. Tutto ciò è correlato ad una stretta necessità di concezione dell’azienda: l’impresa è impresa in quanto esiste un imprenditore, e esiste un imprenditore in quanto esiste un’esigenza di una organizzazione e combinazione di fattori della produzione, in una certa prospettiva di attività. Perché ci sia organizzazione è necessario che ci siano più fattori della produzione da convogliare; per questo va riportata sotto la responsabilità dell’azienda portuale anche la parte che concerne il capitale, oltre quella che concerne l’impiego del lavoro. Altrimenti avremo delle imprese anomale.

In definitiva, un porto modernamente concepito costituisce un’azienda di grosse dimensioni che, per quanto concerne i piani di sviluppo, presenta problemi molto più complessi delle altre, data la varietà di controlli che gravano sull’intero sistema portuale frazionato fra molteplici attività tra loro interdipendenti. Di qui scaturisce l’esigenza di una “*reductio ad unum*”, che comporta il principio di una unità di gestione assicurata da un unico organismo che presieda all’insieme delle operazioni, idoneo a garantire la prestazione del servizio in modo più soddisfacente per l’interesse generale; perché soltanto in questo modo si riesce a conciliare l’assetto più opportuno sul piano operativo per i

diversi momenti dell'attività portuale con l'unità di concezione e conduzione di un porto moderno.

Ma, a tale principio deve aggiungersi anche quello di una chiara attribuzione delle responsabilità nell'ambito portuale, in modo che gli interventi dello Stato siano esattamente definiti ed il settore di gestione ben delimitato; l'unità decisionale e la chiara responsabilità dei compiti credo costituiscano i presupposti logici per una concezione articolata delle molteplici attività che caratterizzano un moderno porto commerciale.

Impresa, azienda, attività; che cosa significa tutto questo? In verità significa molte cose. Considerare il tema dei porti da questo angolo visuale dell'impresa e dell'azienda significa ad esempio far entrare il momento della "libertà" nella disciplina della gestione aziendale; far intervenire elementi, principi di libertà economica e regole di mercato nell'ambito di attività che non sono più soltanto servizi che si gestiscono attraverso provvedimenti, non sono soltanto atti dell'Autorità o soltanto ad essa riconducibili. Significa che pubblico e privato possono coesistere, in quanto il momento pubblicistico è proprio di quelle attività che si riconducono alla nozione di "pubblico servizio"; il momento privatistico è proprio delle attività di impresa, ancorché queste attività siano esercitate da imprese pubbliche.

A nostro avviso, quindi, l'assetto gestionale di un moderno porto commerciale dovrebbe essere comunque caratterizzato da un organismo pubblico, autonomo, imprenditoriale, finanziariamente autosufficiente, dotato di tutte le attribuzioni relative alle opere marittime, alla gestione demaniale, ai servizi portuali, saldamente collegato alla realtà territoriale in cui opera.

Per un porto moderno una moderna organizzazione imprenditoriale è insopprimibile, ed uno dei fatti caratteristici di questa modernità è la concentrazione di cui si è fatto cenno: ciò vale per il porto come per le imprese. Essere grande porto è condizione pregiudiziale per parlare di porto moderno. Inversamente non può dirsi che un grande porto sia sempre anche un porto moderno. Quando ciò non si verifica è segno che non si è evoluta in senso moderno la struttura imprenditoriale del porto. È questo l'indice più negativo, perché un grande porto veramente moderno deve essere in grado di offrire prestazioni qualitative e di alto valore economico, quale il piccolo non può dare. Deve esserci la stessa differenza come tra l'industriale e l'artigiano. Alla differenza di infrastrutture e di investimenti deve corrispondere una congrua differenza organizzativa e produttiva.

Gli aspetti essenziali di siffatto modello di gestione dovrebbero essere:

- a) attribuzione di tutte le funzioni relative alla portualità;
- b) autonomia di esercizio di tali funzioni nei limiti delle norme del codice della navigazione, del regolamento marittimo e delle indicazioni programmatiche del Ministero della Marina Mercantile;
- c) controllo della autorità vigilante solo sui risultati di gestione e non sui singoli atti;
- d) operare in termini imprenditoriali (equilibrio tra costi e ricavi);
- e) gestione diretta delle aree, impianti e servizi con possibilità di affidamento a privati concessionari;
- f) programmazione e attuazione degli investimenti;
- g) in ogni caso la responsabilità della pubblicità e della imprenditorialità deve essere dell'organo pubblico.

Particolare sottolineatura merita tra gli aspetti che caratterizzano oggi una moderna impresa prestatrice di servizi, in quanto più intrinseci al fatto imprenditoriale, la necessità di avere la piena disponibilità dei fattori produttivi (terra, capitale, lavoro) ed essere in grado, di volta in volta, di formare la combinazione più vantaggiosa. E oggi il capitale assume un ruolo sempre più determinante per conseguire un'alta produttività. In secondo luogo questa combinazione dei fattori produttivi deve essere alle dipendenze di una unitaria gerarchia dei centri decisionali. Essa si attua nella moderna impresa attraverso una programmazione dettagliata e modulativa del ciclo operativo.

Io ho finito, e chiedo scusa se mi sono dilungato con pensieri forse banali oppure troppo peregrini, ma ho cercato di chiarire, prima a me stesso, i nessi intercorrenti tra porto e impresa, considerandoli non tanto per quello che sono attualmente, nei nostri porti, ma piuttosto per quello che dovrebbero essere e verso cui occorre tendere in un futuro non lontano. Un porto moderno, ho detto, non è soltanto un luogo geografico, né un insieme di infrastrutture, né ha soltanto un apparato amministrativo. La sua funzione essenziale e preponderante è quella economica, e consiste nel produrre una pluralità di servizi indispensabili. Io vedo questa forma moderna nella concentrazione (cosiddetta verticale) dei servizi. Per alcuni settori territoriali del porto questa concentrazione imprenditoriale potrà accentrarsi attorno al trasportatore marittimo oppure al proprietario e rappresentante della merce.

Se l'Autorità portuale sapesse assumere l'appropriata struttura imprenditoriale, allora la concentrazione dei servizi intorno ad essa potrebbe rappresentare la soluzione più idonea e globale, senza escludere soluzioni miste tra quelle precedentemente indicate. Resta da vedere se

questa tendenza di concentrazione globale nella autorità portuale è puramente teorica o può manifestarsi anche concretamente.

Ma, qualsiasi perfetta organizzazione, qualsiasi gestione, non potranno dare risultati soddisfacenti se non affidate ad uomini preparati e dotati di caratteristiche di imprenditorialità.

Purtroppo, la confusione dei ruoli e delle attribuzioni, tipica del nostro Paese, non sempre rende giustizia a coloro che hanno un taglio di competenze quanto mai accentuato e soprattutto titoli per agire con competenza in un ambito, come quello portuale, che richiede, oggi più che mai, una preparazione specifica nell'interesse della collettività. Oggi non è più tempo di affidarsi alla improvvisazione né di gestione dissattenta di tutte le branche che fanno capo all'attività portuale.

Nella realtà concreta di tutti i giorni purtroppo assistiamo troppo spesso ad una costante usurpazione dei compiti e al disconoscimento di una funzione che ha il suo "profilo" ben chiaro e specialistico; con il risultato che tali funzioni sono sovente affidate a persone - per sé degnissime - ma non solo prive della più elementare conoscenza del settore, ma anche di qualsiasi esperienza e capacità.

La prima conseguenza è quella connessa strettamente all'operatività delle attività affidate, dove la carenza di una specifica preparazione può portare a distonie colossali con incalcolabili danni per la collettività, derivanti dal pressapochismo che finisce col prevalere in un settore dove sono richieste particolari conoscenze il più delle volte assolutamente mancanti; la seconda è identificabile nella logica e comprensibile frustrazione da parte degli interlocutori che non trovano, appunto per il mancato rispetto delle competenze professionali, la possibilità di colloquiare. Una situazione del genere può creare danni difficilmente sanabili in un secondo tempo, danni che, in un modo o nell'altro, si ripercuotono sulla collettività.

Si tratta di un fenomeno del tutto italiano: negli altri Paesi hanno un grande rispetto per un settore che vede realizzata la sua tutela soprattutto nella estrinsecazione di una profonda professionalità. Sia nell'ambito CEE che in altri Paesi d'oltre oceano, è chiaro il limite delle competenze, e le strutture si adeguano ad una ripartizione di incarichi che vede esaltato nello specifico campo il lavoro dei "tecnici", cui fa seguito un impegno tuttora impensabile da noi.

E a questo proposito, vorrei ricordare che ogni sistema, e quello portuale forse più di ogni altro, è la traduzione in termini organizzativi di un certo "spirito", di un modo di "sentire" le istituzioni, che a sua volta è il prodotto ultimo e in qualche misura necessario di una certa mentalità.

Vorrei concludere, per quanto riguarda in generale l'assetto dei nostri porti - argomento che ci porterebbe lontano -, accennando alle necessità della tanto auspicata riforma legislativa: non può più essere ignorato che la problematica portuale si fa sempre più vasta ed esige radicali trasformazioni, così come è profondamente modificato tutto il sistema economico che investe e si espande su nuove aree, ed assume sempre più rapide e crescenti proporzioni, in virtù del progresso tecnologico e della rivoluzione industriale in atto con ripercussioni non diverse da quelle che già si manifestarono nel secolo scorso, allorché la macchina si sostituì all'uomo, la produzione industriale al lavoro artigiano, la propulsione a vapore alla propulsione a vela. La gravità e l'imponenza dei problemi portuali sono l'effetto di tale profonda trasformazione e del proporzionale accrescersi del volume dei traffici marittimi, che rappresentano nel tempo stesso il presupposto e la conseguenza di tale sviluppo; basti pensare che, senza la possibilità di trasporto via mare, il petrolio non sarebbe mai potuto diventare la fonte di energia più richiesta e più vantaggiosa, dando quindi all'industria la possibilità di questa sua espansione.

Occorre il coraggio di una riforma radicale, perché le funzioni dei porti sono cambiate, la stessa territorialità ha assunto un significato più vasto, perché le condizioni operative e sociali delle varie componenti dell'attività portuale sono cambiate, dalle Compagnie lavoratori portuali all'utenza, ed è dimostrazione di saggezza adeguare le leggi alle trasformazioni che subiscono nel tempo gli istituti da esse regolati: Giustiniano insegna che *"humani conditio juris in infinitum decurrit et nihil est in ea quod stare perpetuo possit"*.

MARIO EGIDIO SCHINAIA

(c.s.)

Ringrazio l'ammiraglio Stocchetti per la complessa e articolata relazione che ci ha dato, fra l'altro, testimonianza del suo impegno "vis-suto": ha disaminato quelle che sono e dovranno essere le caratteristiche del porto di Pozzallo, attraverso una lettura critica del sistema portuale italiano che, pur senza fare espressa menzione delle singole strutture, ci ha permesso di individuare le caratteristiche di ciascuna di esse.

Sul problema, peraltro ben evidenziato, di quale debba essere il modello gestionale organizzativo, è stato sottolineato come di fronte a tanta astratta modellistica non si debbano inventare forme nuove, ma andare a scegliere quella che sia più aderente alla realtà del nostro tempo; da qui la propensione del relatore verso una figura giuridica che contemperi il pubblico ed il privato, privilegiando decisamente il primo, per ristabilire quel momento di autorità, di "unità di governo" del porto, aggiungo, che forse invece attualmente non esiste; in definitiva, l'auspicio di una rivitalizzazione della formula dell'ente porto come ente pubblico economico, anche se si sono messe in evidenza tutte le sue degenerazioni.

Certamente il problema è complesso perché, se degenerazioni si sono prodotte, nulla impedisce che queste si possano ripetere: è difficile immaginare la formula giuridica che possa rappresentare il "toccasana" di un settore, qual è quello portuale, con grandi difficoltà, quando si voglia seguire un'analisi complessa e articolata come quella elaborata dall'ammiraglio Stocchetti che ci deve, comunque, molto far riflettere.

Dò, quindi, la parola all'ing. Antonio Bossola, uno dei protagonisti che hanno contribuito a trasformare l'idea, la speranza, del porto di Pozzallo in qualcosa che va concretizzandosi in realtà. Egli ci illustrerà le caratteristiche tecniche del porto di Pozzallo: l'augurio è che questo si realizzi, che non si pongano indugi, che intralci cosiddetti "burocratici", dietro cui si nasconde però ben altro, non pregiudichino ciò che si è già fatto.